REZIM PAD TANPA VISI LINGKUNGAN

Fajar Irawan

Perdebatan tentang otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan implementasinya, masih berlanjut. Melalui pemberian otonomi, pemerintah daerah diharapkan dapat memacu peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya. Desentralisasi sebagai wujud otonomi selain memberi peluang bagi pemberdayaan daerah, perwujudan demokrasi dan melepas ketergantungan yang membelenggu daerah selama ini. Lalu, apakah dengan merubah pola sentralis menjadi desentralis mampu menghilangkan sifat eksploitatif dan di sisi lain mampu mengembangkan kesejahteraan masyarakat ? Secara teoritis mendekatkan pengambilan keputusan kepada para pelaku kebijakan di daerah, maka kapasitas kebijakan pembangunan daerah akan cenderung partisipatori (*bottom up*). Seperti yang dikemukakan **Jacobs** (1986) bahwa salah satu syarat dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan adalah adanya ruang bagi masyarakat untuk menentukan nasib dan mengatur dirinya sendiri.

Sekalipun teori dan konsepnya seolah mendukung urgensinya desentralisasi. Sesuai dengan fakta yang berkembang di masyarakat, desentralisasi melahirkan persoalan-persoalan serius yang harus diatasi. Untuk menghadapi pelaksanaan otonomi tersebut, yang perlu diperhatikan adalah kesiapan Pemerintah Daerah, DPRD dan masyarakat. Pada saat ini, desentralisasi hanyalah replikasi pendekatan sektor di daerah. Otonomi daerah yang berada di tingkat Kabupaten, menimbulkan masalah pada ketahanan sosial dan lingkungan hidup yang tidak kecil. Yang riskan adalah orientasi pemerintah daerah yang terpacu pada pencapaian besarnya Produk Domestik Bruto (PDB) yang salah satunya tercermin dalam PAD. Setiap kali pengelola daerah masih mengkalkulasi perolehan PAD, maka Sumberdaya Alam dan Keanekaragaman Hayati selalu dipandang sebagai kapital (isme) untuk memacu pendapatan daerah.

Saat ini penerapan otonomi daerah di hampir seluruh kabupaten hanya dilihat sebatas tuntutan legal formal untuk mengakumulasi kas pemerintah daerah. Misalnya terkait dengan tuntutan pemerintah daerah propinsi/kabupaten/kota untuk menganeksasi aset-aset yang dikuasai pemerintah pusat, tuntutan agar pemerintah daerah memiliki kewenangan membuka peluang investasi bagi PMA dan PMDN bagi daerahnya maupun tuntutan lain yang sebenarnya secara tidak langsung menafikan eksistensi dan kemampuan masyarakat lokal untuk setara terlibat berperan aktif dalam proses pembangunan di daerahnya. Beberapa hal yang menjadi sinyalemen timpangnya pelaksanaan otonomi di daerah adalah karena belum jelasnya peran pengelola daerah (eksekutif, legislatif dan yudikatif daerah) dalam penyelenggaraan pembangunan daerah, masih terdapatnya kesenjangan pertumbuhan antar wilayah, belum pulihnya kemampuan berprakarsa

masyarakat sehingga berpengaruh pada tingkat kesadaran masyarakat terhadap permasalahan yang muncul di wilayahnya, kurang transparannya proses kebijakan pembangunan daerah, masih belum terbentuknya proses dan mekanisme dalam satu kesatuan sistem di masyarakat untuk dapat terlibat secara aktif dan langsung dalam proses pembangunan daerah.

Dari aspek manajemen kebijakan daerah, pola pengelolaan sumberdaya alam dan keanekaragaman hayati nampak sangat sektoral, sehingga menjadi memicu terjadinya kerusakan lingkungan dan pengurasan sumberdaya alam. Kenyataan tersebut diperparah dengan pola pengelolaan lingkungan yang bersifat sentrafugal, dilimpahkan kepada pemerintah daerah maupun pusat. Jika dicermati, masing-masing sektor berorientasi pada komoditas yang spesifik, misalnya pertanian pada produksi padi, kehutanan komersial yang dikelola oleh Perhutani, Bapedalda dipaksa berorientasi untuk "sekedar" memulihkan dampak dari suatu pencemaran atau kerusakan lingkungan. Pola ini tidak menghargai peran SDA dan keanekaragaman hayati sebagai fungsi publik. Dan secara konstitusinal sudah memarginalisasi peran-peran partispatori dan negosiasi *bottom-up* rakyat terhadap pemerintah selaku institusi pengelola negara.

Jelas bahwa pelaksanaan otonomi dewasa ini mendorong pemerintah daerah untuk giat menggali setiap jengkal potensi sumberdaya ekonomi secara optimal (kapitalisasi) membiayai kegiatan pembangunan di daerahnya. Sumberdaya Alam dan Keanekaragaman Hayati di setiap daerah menjadi sasaran untuk berbagai kepentingan, terutama kepentingan investasi. Urgensi umum diatas bertolak dari tidak optimalnya penataan dan penaatan kebijakan publik, terutama kebijakan penataan ruang yang melibatkan masyarakat setempat secara partisipatori, *bottom-up*, konsisten dan adil. Sehingga tak perlu heran jika kebijakan publik dan implementasinya dalam mengelola dan memanfaatkan sumberdaya alam tidak bersandar kepada kepentingan masyarakat dan kelestarian lingkungan hidup.

Keinginan untuk meningkatkan PAD sebagai modal utama daerah sudah benar-benar menimbulkan kerusakan terhadap daya dukung dan daya tampung lingkungan. Penataan ruang yang masih saja menyesuaikan *demand* dari asosiasi investor, berimpak pada penataan tata guna tanah yang tumpang-tindih, kawasan yang sebenarnya lebih cocok untuk pengembangan lahan budidaya pertanian dan konservasi, didesain pengembangannya menjadi kawasan pemukiman (baca real estate) atau industri manufaktur.

Eksploitasi SDA dan Keanekaragaman Hayati yang saat ini berkembang di daerah pada prinsipnya dipahami bertitik tolak dari mandat yuridis pasal 10 ayat (1) UU No.22 Tahun 1999 berkenaan dengan didesentralisasikannya kewenangan untuk mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dari pusat kepada daerah. Sedangkan pertanggungjawaban untuk memelihara kelestarian SDA tersebut tinggal menyesuaikan dengan peraturan perundang-

undangan yang berlaku berupa Peraturan Pemerintah. Dan termaktub pada pasal 10 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 juga dijelaskan kewenangan daerah yang dimaksud tiga diantaranya terdiri dari, eksplorasi-eksploitasi-konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut, pengaturan kepentingan administratif, pengaturan tata ruang.

Dalam ayat tersebut tidak dijelaskan kewenangan kabupaten/kota untuk mempertimbangkan kawasan-kawasan ekosistem sebagai satuan integral atau diistilahkan konsep *bioregionalism*, yang siklus kehidupannya antara satu kawasan ekosistem dengan yang lainnya saling terkait erat. Kalaupun ada kewenangan koordinatif atau sinkronisasi seperti yang diatur pasal 9 ayat (1) UU No.22 Tahun 1999, sebagaimana yang dipegang oleh pemerintah propinsi, namun itupun tidak mampu mengakomodasi hubungan lintas sektoral dan lintas wilatah administratif atas dasar kebutuhan dan kepentingan *bio regionalism*.

Paparan diatas menyimpulkan tiga permasalahan yang mempertegas realitas bahwa rezim saat ini memang tidak memiliki visi pembangunan berkelanjutan yang berpersfektif pelestarian sumberdaya alam dan keanekaragaman hayati, Indikasinya sebagai berikut**. Pertama**, tidak adanya perubahan paradigma pembangunan. Paradigma pembangunan di daerah dalam skala apapun masih menganggap basis ekonomi sebagai prioritas terdepan. Paradoks paradigma pembangunan tersebut kemudian memunculkan paradigma pertumbuhan ekonomi sebagai lawan antagonis dari pemerataan ekonomi. Model pembangunan yang cenderung *top down* membawa implikasi terjadinya ketimpangan dan ketidakadilan sosial. Sekalipun bersifat *bottom-up*, kecenderungan yang muncul adalah pengakomodasian secara politis insiatif pemerintah kabupaten/kota dengan memarginalisasi inisiasi-inisisasi partisipasi masyarakat lokal. SDA dan Keanekaragaman Hayati masih dianggap sebagai aset peningkatan PDB/PAD. Selama pemerintah daerah kabupaten/kota masih mengkalkulasi perolehan PAD, maka Sumberdaya Alam dan Keanekaragaman Hayati selalu dipandang sebagai kekayaan untuk memacu pertumbuhan ekonomi daerah.

Kedua, masih rendahnya penegakan kedaulatan hukum yang berkeadilan sosial dan berpersfektif keberlanjutan lingkungan hidup. Kebijakan pembangunan dan penegakan hukum cenderung seragam, sangat berlawanan dengan kemajemukan etos budaya masyarakat dan keanekaragaman hayati, sehingga pembangunan dan penegakan hukum tidak sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Akibatnya pembangunan tersebut hanya efektif dan efisien melahirkan konflik sosial. Jelasnya hukum yang berlaku ini tidak mengakui keberagaman hukum kebiasaan lokal atau adat yang sebenarnya lebih efektif mengatur dan mengelola sumberdaya alam dan keanekaragaman hayati setempat. Sehingga kondisi tersebut menempatkan

norma-norma yang berkembang di masyarakat tidak termasuk dalam bagian sistem hukum di Indonesia.

Ketiga, Kebijakan-kebijakan yang ada, tidak terkait dan tidak integratif dari masing-masing daerah dalam pengelolaan Sumberdaya Alam dan Keanekaragaman Hayati. Kebijakan-kebijakan parsial tersebut muncul akibat dari kurangnya koordinasi dan tidak terbangunnya kesepahaman antarpelaku atau pengelola SDA atau sinkronisasi dalam berbagai kegiatan pembangunan. Sehingga pengelolaan wilayah maupun kawasan ekosistem dilakukan secara sektoral dan administratif. Selain diakibatkan oleh sifat keegoan setiap instansi-instansi pengelola dan tidak jelasnya sistem atau lembaga yang mampu mengkoordinasikan setiap kegiatan pengelolaan SDA. Secara meyakinkan, umumnya pemerintah tidak memiliki rencana strategis yang holistik dan integratif mengenai pengelolaan SDA dan Keanekaragaman hayati. Dari masa Orde Baru sampai masa berlakunya otonomi daerah, Perencanaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Daerah (PPLHD) dilakukan atas dasar kebutuhan sektoral untuk perolehan PAD maupun pemenuhan dana pembiayaan kegiatan pembangunan lainnya

Mengkritisi tiga permasalahan tersebut, maka perlu kemampuan iniasi, partisipatif dan berkeadilan untuk merumuskan sekaligus menjalankan implementasi konsep rezim daerah yang bervisi lingkungan. Bioregionalisme merupakan pola pikir yang menawarkan pola atau cara yang mempertimbangkan ekologi dan sosial budaya untuk mencapai kehidupan berkelanjutan. Konsep bioregion ini merupakan penolakan atas model pengelolaan Sumberdaya Alam yang sekarang ada, karena sangat eksploitatif dan parsial, tidak memahami ekosistem sebagai sesuatu yang holistik. Dari sudut keanekaragaman hayati, bioregion merupakan pendekatan holistik dengan memperhatikan komponen ekologis, ekonomi dan sosial yang berbasis pemangku kepentingan lokal berdasarkan karakteristik, keunikan ekosistem dan budaya lokal yang lintas daerah dan sektoral. Dalam pengertian suatu proses, bioregion menekankan kebijakan pengelolaan sumber-sumber alam harus didahului proses orientasi dan identifikasi. Pada pola ini, masyarakat akan bertindak arif terhadap lingkungan hidup. Dan kebijakan pemerintah dalam pengelolaan Sumberdaya Alam dan Keanekaragaman Hayati dapat mengutamakan kepentingan sosial-budaya masyarakat lokal.

Pendekatan bioregion ini juga merupakan pengelolaan sumberdaya alam yang mengintegrasikan seluruh sektor dalam perencanaan dan pengelolaan terpadu. Tujuannya ialah menjalankan keterpaduan pengelolaan antarfungsi serta ketergantungan antara fungsi ruang dengan elemen bio fisik dan elemen sosial penyusunnya. Dikotomi pengelolaan ruang terjadi ketika pengelolaan kawasan budidaya dan kawasan lindung dipandang sebagai unit yang terpisah, tidak saling berhubungan dan tidak saling mempengaruhi. Pembagian batas ruang acap kali

ditentukan berdasarkan pertimbangan politik dan ekonomi serta administratif, ketiganya sangat menafikan batas-batas interaksi ekosistem. Sebagai contoh wilayah Kaliurang, ketika kawasan budidáya dan lindung sebenarnya berada dalam satu ekosistem atau dua ekosistem yang saling mempengaruhi, dikelola secara terpisah. Kemudian fungsi ekosistemnya jadi tidak utuh dan rusak. Fungsi alam cenderung menjadi komoditas ekonomi, tanpa mempertimbangkan keutuhan manfaatnya bagi generasi yang akan datang .

---

* Aktivis Walhi Jokja
Anggota Tim Perumus Nasional laporan Masyarakat Sipil Untuk Rio+10
Johannesburg 2002.